Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13007**

18. Wahlperiode 28.06.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter – Drucksachen 18/12444, 18/12641 Nr. 1.2 –

Jahresbericht 2016 der Bundesstelle und der Länderkommission

A. Problem

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fungiert als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) an der Schnittstelle zwischen dem deutschen Recht und den einschlägigen internationalen Abkommen. Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlungen ist im Fakultativprotokoll der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT) niedergelegt, das die Antifolterkonvention der VN aus dem Jahr 1984 ergänzt. Art. 3 OP-Cat verpflichtet die Vertragsstaaten, einen NPM einzurichten. In Deutschland wurde die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eingerichtet. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten und zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten. Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter legt der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den Landesregierungen und den Länderparlamenten jährlich einen Tätigkeitsbericht vor.

Nach Angaben der Nationalen Stelle lag der Schwerpunkt ihrer Besuche im Berichtsjahr auf dem Frauenvollzug. Durch Besuche von Frauenvollzugeinrichtungen in allen Bundesländern habe die Kommission einen umfassenden Überblick gewonnen, wie die besonderen Bedürfnisse dieser Gefangenengruppe berücksichtigt würden und ein menschenwürdiger Vollzug gelingen könne. Sie habe dabei zahlreiche gute und nachahmenswerte Beispiele angetroffen. Hingegen sehe sie in Justizvollzugsanstalten einzelner Bundesländer bei der Doppelbelegung von Einzelhafträumen ohne abgetrennte Toilette weiterhin einen gravierenden Missstand.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter auf Drucksachen 18/12444, 18/12641 Nr. 1.2 folgende Entschließung anzunehmen:

„Das Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist Teil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (VN-Antifolterkonvention - CAT) verpflichtet die Staaten, jede Form von Folter zu unterbinden und strafrechtlich zu verfolgen. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen (OPCAT) vom 18. Dezember 2002 erweitert die VN-Antifolterkonvention um einen präventiven Ansatz. Es sieht vor, den Schutz vor Folter und Misshandlung durch ein Besuchssystem zu steigern. Dies ist in Artikel 3 OPCAT durch die Verpflichtung zur Errichtung nationaler Präventionsmechanismen, die die Arbeit des VN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter ergänzen sollen, beschrieben.

Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 4. Dezember 2008 ratifiziert. Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter hat im Mai 2009 ihre Arbeit aufgenommen, die Länderkommission im September 2010. Beide Einrichtungen zusammen bilden als Nationale Stelle den deutschen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter. Zu Beginn des Jahres 2015 wurde das Budget der Nationalen Stelle auf 540.000 Euro erhöht und die Anzahl der Mitglieder der Länderkommission auf acht verdoppelt. Die Finanzierung wurde auf diesem Niveau im Jahr 2016 verstetigt.

Hauptaufgabe der Nationalen Stelle ist es, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten, zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten. Nach Artikel 4 Abs. 1 OPCAT sind Orte der Freiheitsentziehung solche, die der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Staates unterstehen und an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen wird oder werden kann. Hierzu zählen 280 Einrichtungen des Bundes sowie rund 2.000 Einrichtungen, für die die Länder zuständig sind. Darüber hinaus führt der Jahresbericht 2016 erstmalig die etwa 10.900 Alten- und Pflegeheime ebenfalls als Orte der Freiheitsentziehung in oben genanntem Sinne auf. Die von der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter entwickelten Standards gelten u. a. den Bereichen Wahrung der Intimsphäre, Fixierungen, Einzelhaft, Ausstattung und Belegung von Hafträumen, Ausstattung von Räumen zur kurzzeitigen Unterbringung, Dokumentation von Kurzzeitgewahrsamen sowie Belehrung bei Ingewahrsamnahmen.

Im Berichtszeitraum besuchte die Bundesstelle 13 Dienststellen der Bundespolizei und begleitete fünf Rückführungen. Sie kommt dabei zu einer insgesamt positiven Bilanz. Insbesondere für die Rückführungen wird festgestellt, dass die Bundespolizei mit den rückzuführenden Personen professionell umgehe und sich bemühe, die schwierige Situation möglichst schonend zu bewältigen. Es gab bei keiner der begleiteten Rückführungsmaßnahmen Anlass, Empfehlungen auszusprechen. Die hohe Kompetenz der Bundespolizeibeamten wird erneut ausdrücklich gelobt. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Bundesstelle ankündigt,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auch im kommenden Jahr verstärkt Rückführungsmaßnahmen zu begleiten und dazu Standards zu entwickeln.

Den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit widmete die Länderkommission der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter im Jahr 2016 dem Besuch von Einrichtungen des Frauenvollzugs. Frauen stellen in deutschen Gefängnissen mit etwa 5,7 Prozent der Gefangenen eine deutliche Minderheit dar. Im Berichtszeitraum wurden alle eigenständigen Frauenvollzugseinrichtungen sowie zwölf Frauenabteilungen in Männervollzugsanstalten besucht. Dabei stellte die Länderkommission fest, dass spezielle Einrichtungen für Frauen geeignetere Rahmenbedingungen bieten können. Besonders wichtig für inhaftierte Frauen ist der Kontakt zur Familie und vor allem zu ihren Kindern. So wird z.B. die regelmäßige Besuchsmöglichkeit für Kinder in zwei Einrichtungen positiv hervorgehoben. Dagegen besteht Änderungsbedarf zum Schutz der Privat- und Intimsphäre bei vier der Einrichtungen im Hinblick auf eine notwendige Verpixelung bei Videoüberwachung des Sanitärbereichs in besonders gesicherten Hafträumen. Hier stellt der Bericht aber auch besonders gute Praxisbeispiele vor.

Die Länderkommission besuchte im Berichtsjahr fünf Alten- und Pflegeheime und würdigte die Bemühungen des Personals. In einigen Heimen wurde dem Thema freiheitsentziehende Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit gewidmet, indem Empfehlungen zum Umgang mit diesen erarbeitet und Beauftragte dafür benannt wurden. Die Nationale Stelle sieht in der Fixierung von Menschen eine ultima ratio-Methode, die wegen der hohen Verletzungsgefahr immer durch eine Sitzwache begleitet werden soll. Dies wird auch psychiatrischen Kliniken empfohlen.

Der Deutsche Bundestag erkennt das umfassende Engagement der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter erneut ausdrücklich an und begrüßt die zeitnahen Umsetzungen vieler Empfehlungen durch die besuchten Stellen. Dies zeigt das Bestreben, die auf hohem Niveau befindliche Lage weiterhin zu verbessern. Da die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eine präventive Funktion wahrnimmt, richten sich ihre Empfehlungen nicht nur direkt an die von ihr besuchten Einrichtungen. Deshalb unterstützt der Deutsche Bundestag auch zukünftig die Bemühungen der Nationalen Stelle, die Empfehlungen bundesweit stärker bekannt zu machen, damit sie bei Bedarf in den Einrichtungen ebenfalls und noch breiter angewandt werden können. Insbesondere Alten- und Pflegeheimen ist der Präventionsmechanismus noch wenig bekannt.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die internationalen Aktivitäten der Nationalen Stelle, die dem Austausch mit Vertretern von Nationalen Präventionsmechanismen anderer Länder auch im Berichtszeitraum 2016 galten sowie die Teilnahme an Konferenzen zu Fachthemen umfassten.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

- ihr Engagement gegen und zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe mit Nachdruck im In- und Ausland fortzusetzen;
- die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter auch zukünftig in ihrer Arbeit zu unterstützen.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 28. Juni 2017

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Dr. Matthias Zimmer
Vorsitzender

Frank Heinrich
Berichterstatter

Dr. Karamba Diaby
Berichterstatter

Annette Groth
Berichterstatterin

Tom Koenigs
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Karamba Diaby, Annette Groth und Tom Koenigs

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Bericht der Nationalen Stelle auf **Drucksache 18/12444** durch die Unterrichtung auf Drucksache 18/12641 Nr. 1.2 am 2. Juni 2017 an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung überwiesen. Außerdem hat er ihn zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fungiert als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) an der Schnittstelle zwischen dem deutschen Recht und den einschlägigen internationalen Abkommen. Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlungen ist im Fakultativprotokoll der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT) niedergelegt, das die Antifolterkonvention der VN aus dem Jahr 1984 ergänzt. Art. 3 OP-Cat verpflichtet die Vertragsstaaten, einen NPM einzurichten. In Deutschland wurde die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eingerichtet. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten und zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten. Zu den Orten der Freiheitsentziehung zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle etwa 280 Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls. Die weit überwiegende Zahl der Orte der Freiheitsentziehung fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission.

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter legt der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den Landesregierungen und den Länderparlamenten jährlich einen Tätigkeitsbericht vor. Der Jahresbericht 2016 umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016.

Nach Angaben der Nationalen Stelle lag der Schwerpunkt ihrer Besuche im Berichtsjahr auf dem Frauenvollzug. Durch Besuche von Frauenvollzugeinrichtungen in allen Bundesländern habe die Kommission einen umfassenden Überblick gewonnen, wie die besonderen Bedürfnisse dieser Gefangenengruppe berücksichtigt würden und ein menschenwürdiger Vollzug gelingen könne. Sie habe dabei zahlreiche gute und nachahmenswerte Beispiele angetroffen. Hingegen sehe sie in Justizvollzugsanstalten einzelner Bundesländer bei der Doppelbelegung von Einzelhafträumen ohne abgetrennte Toilette weiterhin einen gravierenden Missstand. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzten Unterbringungsbedingungen die Menschenwürde, wenn bei Doppelbelegung Sanitätseinrichtungen nicht vollständig abgetrennt seien. Die Nationale Stelle habe schon in der Vergangenheit wiederholt auf solche Missstände hingewiesen und dringend empfohlen, eine mit der Menschenwürde zu vereinbarende Unterberingung sicherzustellen. Die Feststellungen und Empfehlungen, die die Nationale Stelle bei ihren Besuchen getroffen habe, seien in dem vorliegenden Bericht überblicksartig zusammengefasst.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 159. Sitzung am 28. Juni 2017 beschlossen zu empfehlen, die Unterrichtung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter auf Drucksachen 18/12444, 18/12641 Nr. 1.2 zur Kenntnis zu nehmen. Außerdem hat er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. beschlossen zu empfehlen, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(17)148 anzunehmen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 97. Sitzung am 28. Juni 2017 beschlossen zu empfehlen, die Unterrichtung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter auf Drucksachen 18/12444, 18/12641 Nr. 1.2 zur Kenntnis zu nehmen. Außerdem hat er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(17)148 anzunehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat seine Beratungen über den Bericht der Nationalen Stelle auf Drucksachen 18/12444, 18/12641 Nr. 1.2 in seiner 91. Sitzung am 28. Juni 2017 aufgenommen und abgeschlossen. Im Ergebnis empfiehlt der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Entschließung auf Ausschussdrucksache 18(17)148.

Berlin, den 28. Juni 2017

Frank Heinrich
Berichterstatter

Dr. Karamba Diaby
Berichterstatter

Annette Groth
Berichterstatterin

Tom Koenigs
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.